

Юридическое прогнозирование как составляющая стратегического планирования для целей развития информационного права

Полякова Т. А., Химченко А. И.*

Ключевые слова: информационные технологии, информационная безопасность, правовое обеспечение, цифровое пространство, цифровая экономика, большие данные, искусственный интеллект, Интернет вещей.

Аннотация.

Цель статьи: исследовать вопросы юридического прогнозирования и его значение для развития стратегического планирования в системе правового обеспечения информационной безопасности в условиях цифровой трансформации, развития информационных технологий в условиях цифровой экономики, процесса закрепления цифровых прав, цифровизации правоотношений, развития искусственного интеллекта и Интернета вещей, и связанных с этим рисков, вызовов и угроз информационной безопасности.

Методология исследования: основу составил диалектико-материалистический подход к объяснению сущности юридического прогнозирования, а также общенаучный метод анализа, который позволил изучить федеральные нормативные правовые основы и программно-стратегические документы в сфере юридического прогнозирования.

Полученный результат. На основе анализа формирования системы документов стратегического планирования и национальных проектов в цифровой сфере обоснован вывод об актуальности юридического прогнозирования правового регулирования правоотношений, связанных с обеспечением информационной безопасности на современном этапе развития информационного общества. Обоснован вывод о том, что отсутствие системного юридического прогнозирования в сфере информационных технологий и информационного права может привести к снижению качества регуляторной среды в целом, а также снизить эффективность использования новых технологий и услуг физическими и юридическими лицами.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-2-38-42](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-2-38-42)

Активные процессы цифровой трансформации (цифровизации) на современном этапе формирования информационного общества связаны с развитием не только информационных технологий, но и регуляторной среды, с учётом динамики происходящих процессов и необходимостью правового регулирования, а по сути отклика права (как инерционной системы), обеспечения его научной обоснованности, на основе системы документов стратегического планирования. В связи с этим представляется, что юридическое прогнозирование имеет определяющее значение для формирования качественной регуляторной среды для развития общества, государства и бизнеса. Как показывают исследования, динамика процессов законотворчества, развитие отраслей и институтов права, неопределённость понятийного аппарата создают сложности и проблемы для развития целых отраслей экономики и цифровой экономики в целом, а возникающие новые виды правоотношений ввиду стремительного развития технологических отрас-

лей требуют своего осмысления, предопределяя потребность в соответствующих правовых нормах, тем самым усугубляя проблему хаотичности развития информационного законодательства как комплексной отрасли, а также такой динамично развивающейся подотрасли, как правовое обеспечение информационной безопасности.

Исследования генезиса юридического прогнозирования проводилось в разное время и было актуально для любого этапа развития правовой мысли, в том числе и в советском праве.

Например, в общетеоретическом аспекте юридическое прогнозирование определялось как «процесс получения научной информации о будущем состоянии государственно-правовых процессов и явлений» [1].

На современном этапе развития законодательства становится очевидно, что попытки построения прогнозных моделей его будущего состояния являются крайне сложной задачей, ввиду наличия множества факторов, характеризующих этот процесс. Как отмечается в исследованиях, касающихся данной тематики, достижение бу-

* Полякова Татьяна Анатольевна, доктор юридических наук, Заслуженный юрист РФ, и. о. зав. сектором информационного права и международной информационной безопасности ИГП РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: Polyakova_ta@mail.ru

Химченко Алексей Игоревич, кандидат юридических наук, соискатель сектора информационного права и международной информационной безопасности ИГП РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: AlekseyKhimchenko@yandex.ru

дущего состояния законодательства осложнено многочисленными характеристиками (как количественными, так и качественными) объекта и его элементов, сложной внутренней структурой, большим количеством элементов этого объекта и связей между ними, наличием сложной системы факторов, которые влияют и на само законодательство, и на прогностическое исследование, и на его результат (прогноз), а также характеризуются невозможностью или чрезмерной сложностью количественного выражения ряда его характеристик [2].

Законодательство обладает рядом необходимых признаков, позволяющих рассматривать его в качестве объекта прогнозирования. Во-первых, это его способность к изменению, развитию. Во-вторых, наличие динамических процессов, в которых закономерное превалирует над случайным, второстепенным. В-третьих, законодательство как правовое явление обладает оригинальным содержанием, которое формируется в реальной жизни помимо прогностических исследований. Следовательно, есть возможность проследить его динамику в прошлом и настоящем, выявить закономерности и тенденции этой динамики. На основе полученных знаний может быть построен прогноз изменения и развития законодательства.

Названные признаки обусловлены спецификой проявления правовых и иных закономерностей. Как отмечается в научной литературе, если закономерное и необходимое обнаруживает, проявляет себя в массе единичных событий, фактов, то и основанный на таких закономерностях прогноз может иметь научное значение лишь в том случае, когда его объект составляет какое-либо массовое, устойчивое явление [3].

В ходе прогнозирования необходимо исследовать влияние на законодательство правовых и неправовых явлений и процессов. В частности, нужно учитывать характеристики экономической системы, социальной структуры общества, законотворчества, политической власти, правосознания и правовой культуры, правопорядка и целый ряд других факторов.

Прогнозирование законодательства предполагает применение определенной совокупности (системы) методов, обеспечивающих достижение поставленной цели: статистического, фактографического, сценарного, экстраполяции, сравнительного правоведения, моделирования, правового эксперимента, экспертных оценок, а также социологических методов изучения общественного мнения [4]. Набор методов может варьировать в зависимости от целей, задач и специфики конкретного прогностического исследования. Ю.А. Тихомиров отмечает, что опережающее правовое воздействие в качестве результата правового прогнозирования должно способствовать эффективности и устойчивости социального, экономического и политического развития [5].

Вместе с тем, важно отметить позицию авторов о том, что юридическое прогнозирование является важной составляющей стратегического планирования, и разработка новых научно-обоснованных подходов к правовому оформлению юридического прогнозирования как одной из существенных частей нормотворческого процесса, а также их практическая реализация являются приори-

тетным вектором современных фундаментальных правовых исследований в условиях цифровизации и трансформации права [6]. Таким образом, признавая фундаментальный характер и сложность задачи прогнозирования при разработке законодательства, необходимо признать, что указанная деятельность имеет ключевое значение и необходима ввиду постоянного увеличения объема законодательства. Анализ показывает, что в настоящее время к числу действующих относится свыше 7 млн 200 тысяч¹ только ведомственных нормативных правовых актов, имеющих статус зарегистрированных в Минюсте России, а динамика наполнения реестров нормативных правовых актов имеет ярко выраженную тенденцию к ежегодному увеличению. Для примера, одна только дорожная карта программы Цифровая экономика (утратила силу) предусматривала более 50 мероприятий, связанных с разработкой и принятием целого ряда нормативных правовых актов в области цифровой экономики.

Таким образом, в условиях постоянного возрастания объема законодательных актов система прогнозирования законодательства, взаимоувязанная с актуальными технологичными трендами, является необходимой с точки зрения как последовательности в развитии регуляторной среды, так и своевременного реагирования на динамично меняющиеся условия, сопутствующие процессу ее создания. Это важно и для мониторинга правоприменения.

В настоящее время действующее законодательство и программные документы Российской Федерации достаточно широко раскрывают содержательные процессы прогнозирования и имеют обширные программы стратегического планирования. Так, пункт 5 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² определяет понятие прогнозирования как «деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Известно, что к основным документам стратегического планирования Российской Федерации, наряду с ежегодным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, относятся: Основы государственной политики в области международной информационной безопасности, Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности и целый ряд иных документов стратегического планирования Российской Федерации. Среди документов стратегического

¹ URL: <http://pravo.minjust.ru/>

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.

планирования также необходимо отметить прогнозные документы, например: Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, содер­жащий, в том числе прогноз технологического развития секторов (отраслей) экономики, направления научно-технологического развития Российской Федерации и основные направления совершенствования научно-технической политики; Стратегический прогноз Российской Федерации; Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный период; Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период.

Анализ указанных программных документов позволяет сделать вывод о значении вопросов стратегического планирования и прогнозирования в государственном строительстве, а также возрастающей степени проникновения новых информационных технологий в указанную сферу. А такие программные документы как Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы³, Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (хотя и не входит непосредственно в систему документов стратегического планирования⁴) закрепляют роль новых информационных технологий во всех ключевых сферах государственного развития. Активно развиваются облачные, туманные, квантовые технологии, искусственный интеллект и роботство, распределенный реестр, виртуальная и дополненная реальность, использование беспилотного транспорта, цифровой профиль гражданина и др.

Принимая во внимание отмечающиеся во множестве фундаментальных программных документов тенденции технического развития, особенно актуальным становится и прогнозирование развития соответствующего правового регулирования.

Следуя духу времени, а также логике цифровой экономики, происходят стремительные изменения в сфере финансово-кредитных правоотношений, формируя новые возможности реализации гражданско-правовых и административно-правовых отношений. С развитием технологий больших данных и Интернета вещей формируются тенденции аккумуляции больших массивов информации в различных сферах жизнедеятельности человека, в том числе в самых чувствительных, с точки зрения безопасности накапливаемой информации.

Несмотря на очевидный развивающийся тренд в использовании указанных технологий, а также планируемое их дальнейшее развитие и роль в цифровую эпоху, отводимую им в программных документах Российской Федерации, правовой режим их применения пока не разработан, как и не охвачены вниманием законодателя вопросы обеспечения информационной безопасности при их использовании, вопросы невмешательства в личную жизнь граждан, разграничения между видами ин-

формации ограниченного доступа (тайн), охраны цифрового профиля граждан и многие другие.

Представляется, что все эти вопросы должны быть интегрированы еще на этапе своего возникновения в систему юридического прогнозирования. Сегодня в программных документах часто встречаются направления (положения), предусматривающие использование искусственного интеллекта. Например, согласно Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации⁵ одним из приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации считается направление, которое обеспечит переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта. Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года⁶ предполагает завершение до 2020 года разработку и вывод на рынок системы управления и искусственного интеллекта. Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014—2020 годы и на перспективу до 2025 года⁷ предусматривает программные технологии поддержки принятия решений в реальном времени с элементами искусственного интеллекта. Следует отметить, что реализация алгоритмов искусственного интеллекта предусмотрена и в Федеральной научно-технической программе развития сельского хозяйства на 2017—2025 годы⁸, а также в целом ряде других документов стратегического планирования, как имеющих непосредственное отношение к области высоких технологий, так и непосредственно к ней не относящихся.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 г. отмечалась, что, развивая инфраструктуру, нужно обязательно учитывать глобальные технологические изменения, то есть уже сегодня закладывать в проекты конкретные решения, которые позволят совместить инфраструктуру с беспилотным транспортом, цифровой морской и воздушной навигацией, с помощью искусственного интеллекта организовать логистику⁹.

При том, в последующем, в утвержденном перечне поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года¹⁰, предусмотрено принятие к 1 июля 2019 г. федеральных законов, направленных на развитие цифровой экономики, в том числе определяющих порядок совершения гражданско-правовых сделок в электронной форме, а также пред-

³ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

⁴ Паспорт национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» // официальный сайт Правительства Российской Федерации, URL: <http://government.ru/info/35568/> (дата обращения 01.03.2019).

⁵ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2016. № 49. Ст. 6887.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2018. № 19. Ст. 2804.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014—2020 годы и на перспективу до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.11.2013. № 46. Ст. 5954.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 2017. № 36. Ст. 5421.

⁹ Российская газета, 2 марта 2018 г.

¹⁰ URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>

асмуатривающих регулирование цифровых финансовых активов и привлечение финансовых ресурсов с использованием цифровых технологий, а также разработка к 15 июня 2019 г. национальной стратегии в области искусственного интеллекта. В качестве примера можно привести сообщение главы Росфинмониторинга Ю. Чиханчина на встрече с Президентом РФ В. Путиным 11 марта 2019 г., согласно которому Федеральная служба по финансовому мониторингу намерена в государственных целях использовать искусственный интеллект в работе по противодействию отмыванию денег¹¹.

Принимая во внимание столь высокую роль, отводимую технологиям искусственного интеллекта и производным системам, необходимо отметить, что правовой режим использования искусственного интеллекта к настоящему моменту не разработан, несмотря на то, что научное сообщество многократно поднимало этот вопрос. В частности, Наумов В.Б. и Незнамов А.В. в своих работах неоднократно обращали внимание на необходимость инициировать обсуждение проблем регулирования робототехники и технологий искусственного интеллекта [5], а также предложили проект Модельной конвенции о робототехнике и искусственном интеллекте, Правила создания и использования роботов и искусственного интеллекта¹². Таким образом, речь уже идет не только и не столько о пропущенной стадии прогнозирования и создания соответствующего правового режима приведенного в качестве примера искусственного интеллекта, которая могла бы повлиять на динамику нормотворческого процесса в данной области в условиях необходимости ответа права наступающей кибернетической действительности.

Не менее активно в последнее время развивается технология «Интернета вещей» (англ. IoT), для которой также характерно отсутствие правового регулирования одновременно с возрастающей динамикой упоминания об этих технологиях в программных документах в сфере планирования и прогнозирования в технологической сфере. Вместе с тем следует отметить, что пока еще единственное отражение указанная технология нашла в разрабатываемом Министерством цифрового развития и массовых коммуникаций совместно с Министерством транспорта Российской Федерации проекте концепции построения и развития сетей Интернета вещей. В соответствии с логикой, которой для защиты российского Интернета вещей предполагается сформировать на территории страны его замкнутую сеть с помощью реестра идентификаторов устройств, точек доступа и других элементов, к которой должны быть подключены системы средств оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ) с внесением соответствующих изменений в Закон «О связи»¹³.

Ввиду того, что устройства, работающие по технологии IoT в соответствующих сетях, обрабатывают и накапливают колоссальные массивы данных, факти-

чески управляя целыми экономическими процессами, вопросы информационной безопасности должны быть не только глубоко проработаны, но и смоделированы и проанализированы возможные риски.

В качестве еще одного интересного примера можно привести заявление Департамента информационных технологий правительства г. Москвы о планируемом создании для московской полиции очков дополненной реальности с технологией распознавания лиц¹⁴, что также нуждается в юридическом прогнозировании.

Представляется, что при разработке программных документов по развитию технологий искусственного интеллекта, виртуальной и дополненной реальности в рамках юридического прогнозирования необходима разработка системы мероприятий по созданию комплекса организационно-правовых мер, направленных на урегулирование общественных отношений. В развитие указанных мер должны быть разработаны актуальные модели типовых угроз информационной безопасности, что представляется исключительно важным в современных условиях цифровой трансформации. В связи с этим полагаем, что в системе юридического прогнозирования как составляющей стратегического планирования важная роль отводится вопросам организационно-правового обеспечения информационной безопасности.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) уведомила о начале разработки законопроекта, вводящего административную ответственность за нарушение требований к обеспечению безопасности объектов критической информационной инфраструктуры (КИИ)¹⁵. Согласно тексту законопроекта, с 2020 г. предполагается введение административной ответственности за несоблюдение требований к безопасности объектов критической информационной инфраструктуры, к которым относятся информационные системы государственных органов, оборонные и энергетические предприятия, кредитно-финансовые организации. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»¹⁶ владельцы значимых объектов обязаны соблюдать требования к их безопасности, но при этом отсутствует ответственность за несоблюдение указанной нормы, в случае если оно не повлекло неправомерного воздействия на КИИ.

Для полноценного применения вышеназванного Закона необходимо внесение изменений, связанных с завершением категорирования объектов КИИ, что осложняется, поскольку категорирование указанных объектов к настоящему моменту не осуществлено, а также в целях исключения возможности неправильного категорирования объектов с введением соответствующей административной ответственности.

Нельзя не отметить и то, что в рамках развития информационного законодательства происходит фор-

¹¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60031>

¹² Модельная конвенция о робототехнике и искусственном интеллекте // URL: http://roborpravo.ru/modielnaia_konvientsia (дата обращения: 01.03.2019).

¹³ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3924324> (дата обращения: 01.03.2019).

¹⁴ URL: <http://www.rbc.ru/society/15/02/2019/5c6526369a79471a20e2fee7> (дата обращения: 01.04.2019).

¹⁵ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=89944>

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2017, № 31 (часть I), ст. 4736

мирование механизма пресечения распространения так называемых «фейковых» новостей. Согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁸, подлежит ограничению распространение недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи.

Правовой механизм ограничения распространения недостоверной информации, предлагаемый в указанном Законе, аналогичен существующей процедуре, действующей в отношении информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

При этом предусмотренный порядок не применяется в случае обнаружения названной информации на ресурсах, распространяемых новостным агрегатором. Порядок ограничения доступа к недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, размещенной на информационном ресурсе, зарегистрированном в качестве сетевого издания, изменяется. В частности, вводится дополнительная процедура предварительного уведомления редакции сетевого издания о необходимости удаления указанной информации, чтобы дать возможность самостоятельно удалить такую недостоверную общественно значимую информацию.

Еще одним объектом цифровой жизни человека становится цифровой профиль. В соответствии с заявлением Минкомсвязи России¹⁹ уже разработан про-

ект поправок в Закон об информации, в соответствии с которым цифровой профиль — это совокупность сведений о гражданах и юридических лицах в информационных системах госорганов, включая Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА).

29 марта 2019 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам была утверждена концепция цифрового профиля²⁰.

Представляется, что создание качественно нового механизма в системе взаимодействия личности, общества и государства с учетом высокой степени чувствительности накапливаемой информации о человеке имеет очень большие риски потенциального неправомерного использования, и именно юридическое прогнозирование необходимо для обеспечения информационной безопасности как составляющей стратегического планирования в системе правового обеспечения информационной безопасности.

В настоящее время, помимо очевидной практической необходимости и прикладной важности деятельности по юридическому прогнозированию, особую актуальность принимает юридическое прогнозирование такой новой отрасли, как информационное законодательство, ввиду стремительности развития самой отрасли информационных технологий, осложненной сильной динамикой изменений составляющих ее элементов. Своевременное и качественное прогнозирование правового пространства информационных технологий является уже не только залогом развития отрасли, но залогом повышения качества жизни граждан и эффективной работы государственных институтов.

При этом отсутствие системы юридического прогнозирования в столь тонкой сфере информационных технологий и информационного права снижает качество регуляторной среды в целом, повышает риски для отраслевого бизнеса, а также способствует сложности восприятия для граждан при использовании новых технологий и услуг.

Литература

1. Сафаров Р.А. Прогнозирование и юридическая наука // Советское государство и право. 1969. № 3. С. 93.
2. Гатилова А.С. Некоторые вопросы прогнозирования развития законодательства и их значение для адвокатской практики // Адвокат. 2014. № 4. С. 2—4.
3. Социология права : учеб. пособие / Под ред. В.М. Сырых. М. : Юстицинформ, 2001. С. 429.
4. Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 3—14.
5. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 11.
6. Полякова Т.А. Развитие информационных технологий и права на информацию в современном цифровом пространстве: риски и юридическое прогнозирование // Вестник Академии права и управления № 1(54). 2019. С. 97—103.
7. Незнамов А.В., Наумов В.Б. Стратегия регулирования робототехники и киберфизических систем // Закон. 2018. № 2. С. 69—89.

Рецензент: *Морозов Андрей Витальевич*, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики ВГУЮ (РПА Минюста России), г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: av_morozov@list.ru

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 25.03.2019, № 12, ст. 1221.

¹⁹ URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/38874/>

²⁰ URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/>